

**ET PROGRAMMES PAR RAPPORT À L'ÉTUDE D'IMPACT DES PROJETS****JEAN LAFONT**

Ministère de l'aménagement du territoire et de l'environnement

L'évaluation environnementale des plans et programmes n'est pas une notion entièrement nouvelle en France. Elle a connu des développements récents, comme je me propose de le montrer. Mon intervention abordera successivement les points suivants :

1. un état des lieux rapide, non exhaustif - dans lequel je mettrai l'accent sur les évolutions les plus récentes.
2. une présentation des termes du débat en France sur l'évaluation environnementale des plans et programmes.
3. enfin, quelques réflexions sur la mise en œuvre de cette évaluation, à travers notre expérience.

**1. L'ÉTAT DES LIEUX**

Comme vous le savez, l'étude d'impact en France résulte de la loi de juillet 1976 sur la protection de la nature et de son décret d'application du 12 octobre 1977 relatif aux études d'impact.

Si ce dispositif avait pour cœur les projets, soumis en règle générale à étude d'impact sauf exception prévue au décret (d'où le grand nombre d'études, environ 6000 par an), il visait aussi certains plans et programmes, notamment dans le domaine de l'urbanisme.

Ainsi, le dossier de création de ZAC comporte une étude d'impact. Le rapport de présentation des POS comporte une analyse de l'état initial et de l'incidence de la mise en œuvre du POS et doit préciser les mesures prises pour la préservation et la mise en valeur de l'environnement. Pour les schémas directeurs, le rapport de présentation contient également une analyse et l'état initial, mais, au-delà, il doit indiquer simplement la mesure dans laquelle le schéma prend en compte le souci de préservation. Comme vous le voyez, le degré d'exigence des obligations fixées par la réglementation diminue à mesure que le document devient plus général.

Le bilan que l'on peut en tirer aujourd'hui est assez mitigé, même s'il semble qu'une amélioration se soit produite ces dernières années.

Il faut souligner en outre le lien qui existe entre l'étude d'impact et les procédures de consultation du public, enquête publique pour les projets, les ZAC et les POS, simple mise à disposition pour les schémas directeurs.

Des évolutions se sont produites récemment dans différents domaines. C'est ainsi que le décret du 25 février 1993, modifiant le décret de 1977, introduit explicitement l'évaluation environnementale des programmes de travaux, qu'il s'agisse d'opérations réalisées par un même maître d'ouvrage mais dont la réalisation est fractionnée dans le temps ou d'opérations complexes relevant sur un même site de maîtres d'ouvrage distincts (ex : programme d'aménagement d'ensemble de la Loire, programme de rétablissement du caractère insulaire du Mont-Saint-Michel).

On a vu également se développer sur décision gouvernementale et hors de tout cadre réglementaire un certain nombre d'évaluation environnementales à caractère stratégique, à l'occasion de la préparation ou de la mise en œuvre de programmes ou de décisions de planification de l'Etat :

- un suivi environnemental des contrats de plan Etat-régions est en cours, dans le cadre du dispositif général d'évaluation défini pour ces contrats ; cet exercice devrait se révéler fort utile dans la perspective d'une évaluation environnementale a priori des prochains contrats.
- d'autres documents de planification, issus de la loi sur l'aménagement du territoire de 1995 ou du nouveau projet que le gouvernement vient d'adopter - les directives territoriales d'aménagement (DAT) et les schémas de services de transport - donnent lieu également à un processus d'évaluation environnementale dans le cours de leur élaboration.

On peut donc dire qu'une certaine expérience en matière d'évaluation environnementale des plans et programmes est en train de se développer en France : des exemples vous en seront présentés au cours de ce colloque. Le contexte a donc sensiblement changé depuis les premiers balbutiements de la directive communautaire " plans-programmes ".

## **2 LE CONTEXTE ET LES TERMES DU DÉBAT SUR L'ÉVALUATION ENVIRONNEMENTALE DES PLANS ET PROGRAMMES.**

Ces dernières années ont été marquées par des phénomènes concomitants, évidemment liés entre eux :

– la montée de la contestation autour des grands projets, révélatrice d'un dysfonctionnement dans le processus de la décision publique. Les critiques se focalisent sur l'enquête publique, jugée trop tardive et sans véritable enjeu, et sur la justification insuffisante des projets. Les blocages qui en ont parfois résulté ont suscité diverses réformes.

La circulaire du 15 décembre 1992 du Ministre de l'Équipement institue un processus de concertation tout au long de la conduite des grands projets d'infrastructures et en particulier un débat en amont. La loi BARNIER du 2 février 1995 crée une instance indépendante de l'administration, la Commission nationale du débat public, qui se voit confier l'organisation de débats amont. Elle vient d'achever ses deux premiers débats, sur le projet " Port 2000 " d'extension du port du Havre et sur le projet de ligne électrique THT entre Boute et Carros dans la région Provence Alpes Côte d'Azur.

Le développement de ces débats en amont des projets pose la question du contenu, notamment au regard des enjeux d'environnement, des documents et expertises produits à ce stade à l'appui de la justification des projets.

– la prise de conscience croissante des impacts globaux associés à notre mode de développement - l'effet de serre, la réduction de la diversité biologique, les risques pour la santé - qui renvoie à la notion de développement durable. Ces impacts sont mal appréhendés à l'échelle des projets car, à ce stade, on ne peut souvent que se limiter à des actions " réparatrices ". Or il s'agit en fait d'intégrer ces préoccupations en amont, dans la conception des politiques et des décisions de planification qui en découlent. L'évaluation environnementale des plans et programmes apparaît ici comme un outil permanent.

Même si les modalités de cette évaluation suscitent encore de nombreuses interrogations, celle-ci est désormais devenue un thème de débat en France et même, comme on l'a vu, de discussions entre praticiens.

Un colloque organisé en novembre dernier par le ministère de l'Aménagement du Territoire et de l'Environnement pour célébrer le 20<sup>ème</sup> anniversaire

des études d'impact préparé par une année de travail d'une centaine d'experts de tous bords, a ainsi retenu parmi les trois principaux thèmes d'amélioration du système celui de l'évaluation environnementale des plans et programmes. Et Dominique VOYNET, ministre de l'Aménagement du Territoire et de l'Environnement, a conclu cette manifestation en appelant notre dispositif d'évaluation environnementale à franchir cette nouvelle étape.

Elle a sans doute été entendue puisque la France - je le dis à l'adresse de notre collègue de la Commission - vient d'arrêter une position favorable à la proposition de directive communautaire sur l'évaluation environnementale des plans et programmes.

## **3 QUELQUES RÉFLEXIONS TIRÉES DE NOTRE EXPÉRIENCE D'ÉVALUATION ENVIRONNEMENTALE DES PLANS ET PROGRAMMES**

Il apparaît en premier lieu un lien évident entre cette évaluation environnementale des plans et programmes et la réforme du processus de la décision publique, tendant vers davantage de transparence, vers une meilleure explicitation de ses étapes, sanctionnées par des décisions explicites (ce qui pourrait dans certains cas conduire à instituer de nouveaux niveaux de décision), vers un renforcement de l'évaluation.

Parmi les thèmes les plus sensibles qui sont en débat, je citerai : comment faire participer le public et de quel public s'agit-il ? Faut-il une instance de validation des évaluations extérieures à l'administration ? Comment organiser une expertise contradictoire ?

Sur le plan méthodologique, il nous semble que les méthodes d'évaluation stratégique ne peuvent être la simple transposition des méthodes utilisées pour les études d'impact de projets, car les enjeux à prendre en compte ne sont pas les mêmes et s'élargissent aux dimensions économiques et sociales du développement durable ; en outre, nous ne travaillons pas à la même échelle ni au même degré de précision. Par ailleurs, ce type d'évaluation nécessite du " sur-mesure ", c'est-à-dire une définition précise au cas par cas de ses termes de référence.

Dès lors, l'évaluation environnementale des plans et programmes ne rendra pas superflue l'étude d'impacts des projets ; en revanche, elle contribuera à mieux la cibler et sans doute, dans certains cas, à l'alléger.

En tout état de cause, elle devrait faciliter les décisions relatives aux projets, en donnant une plus grande légitimité aux choix en amont dont ces projets découlent.

Enfin, l'évaluation environnementale des plans et programmes semble procéder, du moins dans sa phase actuelle, d'une grande variété de méthodes, voire de processus. C'est pourquoi les textes qui en définissent le cadre devront permettre suffisamment de souplesse pour sa mise en œuvre.

## CONCLUSION

Suivant maintenant ces questions depuis un certain temps au sein du MATE, j'ai pu apprécier l'importance du chemin parcouru au cours de cette décennie et tout particulièrement l'évolution des esprits ces dernières années à l'égard de l'évaluation stratégique, y compris au sein des administrations, pourtant interpellées dans leur façon de faire par cette nouvelle démarche.

Je ne doute pas que les présentations qui seront faites dans ce colloque nous éclaireront sur les méthodes de l'évaluation environnementale des plans et programmes et nous renforceront dans la conviction que ce type d'évaluation est non seulement nécessaire, mais également à notre portée.